

LA CRISIS AGRARIA ESPAÑOLA Y EL DILEMA AGRARIO DE LA CE^(*)

Jaime Lamo de Espinosa ^(**)

La crisis de industrias y empresas suele ocupar más espacios escritos que la crisis de la agricultura. Sus protestas dejan oír más alto su voz. Pero no por ello la crisis del sector agrícola es menos grave. El ingreso en la CE ha impuesto una serie de condicionamientos. Al hacer un balance de la situación, el autor analiza cómo se ha ido desarrollando el proceso de integración de España, advierte de los peligros que acechan y sugiere una respuesta.

I. Introducción

Comencé a escribir estas líneas cuando la "marcha verde" caminaba hacia Madrid, desde diferentes rincones de España. Sigue a otras, mineros, siderúrgicos, resultado de políticas que han conducido a cierres y reconversiones de extraordinaria dureza. No es de extrañar. Una reciente encuesta del CIS (noviembre 1992) revela que los ciudadanos españoles consideran que la "agricultura y la ganadería" son el quinto problema en orden de importancia de su comunidad, y el 57 por 100 de los ciudadanos responden que ese sector ha empeorado en la década socialista.

Y la pregunta inmediata es: ¿qué pasa en el campo español? Sobre todo, ¿qué pasa ahora diferente de lo anterior, por qué ahora estas inquietudes, esta rebelión? ¿Por qué esta marcha está golpeando la conciencia de muchos ciudadanos que hasta hoy han seguido con escasa atención los avatares del mundo rural y agrario? Un mundo que a los urbanos les parece distante y distinto, y sólo se identifican con los agricultores y ganaderos por el medio ambiente o el paisaje, pero no por su actividad. Parece como si ser productores de los

(*) Conferencia pronunciada en el Forum Europeo, Ibercaja, Zaragoza, 1993. Publicada en *Razón y Fe*, tomo 229 (1994).

(**) Catedrático "Jean Monnet", Universidad Politécnica de Madrid.

alimentos que nos nutren día a día fuera una profesión parcamente merecedora de atención o respeto.

Sin embargo, hoy España está formada por más de 7.700 municipios rurales de menos de 20.000 habitantes, el 96,8 por 100 del total, donde viven más de 14 millones de habitantes, el 37 por 100 de la población. De ella, trabajan más de 1,5 millones en la agricultura, donde se genera una producción agrícola, ganadera y forestal superior a los 4 billones de ptas., que compra al resto de la economía por encima de 1,5 billones, que es el eje de un sistema agro-alimentario que representa cifras próximas al 15 por 100 del PIB, y que a pesar de su exportación mantiene un saldo negativo comercial superior a los 250.00 millones de ptas. Un sector, sin embargo, que hoy no goza de la solidaridad de los ciudadanos españoles, como contraste a lo que ocurre en otros países donde, por tradición, por historia, y por conservación de sus raíces y de su tejido rural, es mimado por sus gobiernos.

Así, cuando el GATT atenta contra los intereses agrarios de Francia, su gobierno reacciona, rápida y vigorosamente, a una con los sindicatos. La gran Alemania, imaginada siempre como industrial, ha logrado una poderosa simbiosis entre sus dirigentes, ciudadanos urbanos y agricultores. En Inglaterra el aprecio por la vida rural y sus agriculturas es notorio. En Suiza los ciudadanos pagan voluntariamente sus productos agrarios nacionales a mayor precio que los importados para mantener un tejido rural y una actividad que es querida por la sociedad.

Hace años ya me lamenté de tan hispánica insolidaridad. Hoy, a la vista de la grave crisis que padece el campo español, y que no puede sino agravarse en el futuro, creo que conviene advertir, llamar la atención, clamar aunque sea en este desierto político, sobre lo que ocurre y los riesgos de lo que se avecina.

II. Nuestro ingreso en la CE

España, con su agricultura, entró en la Comunidad Europea en 1986. Nos convenía. Muchos habíamos luchado y negociado desde antiguo por ello. El marco de la política agraria de la CE permitiría potenciar fuertemente nuestras exportaciones agrícolas, pese a la también fuerte oposición de las importaciones ganaderas del resto de la CE. Y el esquema protector de la PAC comunitaria -la llamada "preferencia comunitaria" otorgaba un grado de protección suficiente frente a los países terceros. Muy poco había que perder. Bastante que ganar.

¿Por qué había bastante que ganar? Es ésta una pregunta que mucha gente hace hoy. Porque el sistema de ordenación de producciones y mercados de la CEE estaba construido, básicamente, sobre dos pilares:

- 1) La fijación de un precio mínimo, de garantía, de tal modo que tal precio se convertía en el colchón a cualquier caída de precios fruto del exceso de oferta, y

- 2) porque existía un precio umbral, más alto que el anterior, hasta el cual podían llegar los precios en situación de escasez, pero no superar, pues alcanzado aquél se desencadenaba todo un conjunto de operaciones libres de mercado, mediante importaciones, que "llenaban" el mercado haciendo recuperar a los precios una posición intermedia entre los límites antes mencionados. La mezcla de ambas acciones garantizaba el cumplimiento de la llamada "preferencia comunitaria".

Es cierto que el exceso de confianza en lo que el precio mínimo suponía para los agricultores, les llevaba a producir sin límites, pues si el mercado se derrumbaba, el susodicho precio se convertía en la llave que abría las compras de stocks reguladores en régimen de garantía, o las restituciones (primas a la exportación) que permitía desalojar del mercado interior el exceso, o las primas de desnaturalización o inmovilización, para transformar el producto en otro (patata en fécula o alcohol) o almacenar sine die retirando así, coyunturalmente del mercado, una determinada cantidad.

Tal sistema de ordenación de mercados o de protección venía operando desde antiguo en la CE y tal era el sistema buscado por los políticos españoles para otorgar a la agricultura española un mayor grado de competitividad, que impulsara, progresiva pero no bruscamente, una modernización estructural. Nuestros productos tendrían así que competir con todos los de la CEE, pero también disfrutarían de un colchón-amortiguador del riesgo frente a ellos -los precios de garantía- frente a los países terceros -los precios de umbral-. Tales sistemas de protección, en el momento de ingreso en la CE, afectaban a más del 85 por 100 de nuestro sistema básico productivo. Nadie se lanzaba al vacío. El sector agrario no corría demasiados riesgos.

Pero además el sector iba a contar a partir de la entrada en la CE con todas las ayudas de la CE, a través de sus fondos y sobre todo del FEOGA-orientación para modernizar, en un proceso más acelerado, las estructuras de producción y comercialización. Ese era el acervo comunitario que aceptábamos y ése era el que nos convenía.

Sin embargo, pocas fechas después, tras la firma de la Adhesión comienzan a desarrollarse otras políticas que han ido, poco a poco, cambiando las reglas de juego e incluso la dimensión del campo. Primero fue el Acta Unica Europea que adelantó en el tiempo las normas de competencia interna europea. Frente a ella ciertos estados vieron una amenaza a su situación recién lograda, como fue el caso de Portugal y así lo hizo constar en el Acta Aneja de Declaraciones.

¿Por qué España no hizo lo mismo? ¿Acaso esta declaración no está llena de buen sentido y de claro espíritu defensor de los intereses nacionales? Nosotros, nuestro Gobierno, creyéndose más europeos que los demás, vivíamos en un mundo color de rosa, el de los que creen que por estar en el club no va a ser tratado como los demás. ¡Ningún club funciona así..., si es que vale la pena pertenecer a ese club! En la Comunidad cada Estado trata de ganar por 3-0 cada partido frente a cada uno de los demás estados. En cualquier cuestión se juega una distribución de recursos, desplazamiento de recursos, mejores oportunidades, posicionamientos más fuertes o más débiles, etc. La CE es un tablero de ajedrez donde el

peón es tan esencial como la reina o el caballo. Ceder peones, por gentileza, sólo se hace si el contrincante es una señora, pero no ante la CE.

III. La nueva PAC

La segunda cuestión fue la aparición en escena de una nueva política agraria con un diseño inspirado en principios radicalmente diferentes, venidos de concepciones agraristas sajonas, bien lejos de las propias de la CE, que pronto dieron al traste con las esperanzas abrigadas al amparo del Tratado de Adhesión.

Hemos pasado de una agricultura productivista a otra donde, al igual que en el carbón o la siderurgia, la opción es la eutanásica. Dejar de producir es mejor que producir; se prima el arranque de plantaciones, no las nuevas plantaciones; se fomenta la agricultura extensiva frente a la intensiva, en lugar de modular ésta con arreglo a parámetros medio-ambientales; se limitan las producciones mediante cuotas o contingentes internos. El viejo odio comunitario a cuotas, contingentes, o "medidas de efecto equivalente", sólo opera en lo que perjudica a los agricultores (frente a países terceros) mientras que se transforma en el instrumento privilegiado frente a los agricultores comunitarios.

¿Y por qué ha surgido este cambio de filosofía? A mi juicio, por cuatro razones falaces. Primero, por el alto coste que representaba el gasto agrícola de la CEE frente al resto de los sectores. Segundo, por la acumulación de excedentes agrarios en tres sectores concretos: cereales, leche y carne de vacuno. Tercero, la necesidad de abrir mercados a países terceros para favorecer su desarrollo. Y cuarto, aunque ésta es razón de diferente naturaleza, por las nuevas orientaciones sajonas en la PAC. Las cuatro razones merecen un comentario de contrario.

a) El gasto agrícola.

El alto porcentaje que el gasto agrícola neto representa en el presupuesto de la CE fue el 63 por 100 en 1988 y el 58 por 100 en 1992. Parece, así visto, desproporcionado. Pero no olvidemos que ésta, la PAC es una de las pocas políticas globalmente "comunitarizadas". Su desproporción no obedece a su cuantía, sino al lento avance de la comunitarización de las restantes. Si utilizamos otros índices vemos, de inmediato, que el gasto es absolutamente razonable. Representa sólo el 0,68 por 100 del PIB de la CE-12 y 105 ECUS/hab.

Pues bien, si los comparamos con EE.UU. esos índices son más bajos en la CEE. Además los índices de gasto por activo agrícola o por explotación son en ambas áreas muy similares. Ello demuestra que el coste de protección de la agricultura europea no era mayor en la CEE que en EE.UU., principal país inspirador, en la ronda Uruguay del GATT, de los cambios en la PAC comunitaria. Lo que ocurre es que el sistema de protección era distinto. Por otra parte ya he demostrado en una revista especializada que esta nueva política no es

más barata, sino más cara. Por ejemplo la nueva política de cereales en la CE mediante sistemas de ayuda directa supondrá un coste doble del actual.

b) Los excedentes.

El segundo gran argumento son los excedentes que llegaron a ser altísimos en los "80". Pocos años más tarde se habían reducido a menos de 1/3. Hoy han vuelto a crecer hasta situarse en 2.158 m. ecus (fin de 1990). Y volverán a bajar porque la agricultura es una actividad biológica, sometida a las leyes de la naturaleza y por tanto cíclica. Pero no nos engañemos, la gran masa de tales excedentes, el 93 por 100 en valor, son acumulados sólo entre dos grupos de productos: cereales y vacuno (leche y carne).

No es, por tanto, la agricultura "mediterránea" la generadora del problema, es la "continental". Sin embargo, la modificación de la PAC pretende afectar a todos los Estados y a todas sus agriculturas, sean mediterráneas o continentales. ¿Por qué? ¿Por qué tratar de modo igual lo que es claramente desigual? Los productos continentales antes mencionados costaron a la CE en 1992 el 47,1 por 100 del gasto agrícola total de la CE mientras que los productos más mediterráneos (oliva, vino, hortofrutícola, tabaco, ovino y cabrino) costaban sólo el 23,4 por 100. Una vez más resulta clara la diferenciación en el comportamiento productivo. Y la anomalía de un desigual tratamiento para todos.

c) Los países en vías de desarrollo.

EL tercer razonamiento conducente a la nueva PAC es que la CE debe cambiar su sistema de protección a la agricultura para favorecer el desarrollo a países terceros. Y este argumento nos lo lanza sistemáticamente EE.UU. y los representantes del Grupo Cairns. Pues bien, hay que decir que la CE, voluntaria y deliberadamente ha sido siempre y es hoy importadora neta de alimentos y materias primas agrarias. Desde 1983 a 1990, año tras año, la balanza comercial agraria de la CE con el resto del mundo, excluidos los intercambios intra-comunitarios, no ha hecho sino arrojar saldos deficitarios. En 1990, por ejemplo dicho saldo fue de 26.400 millones de \$. Por el contrario el mismo saldo de EE.UU. es siempre positivo, superior a los +20.000 millones de \$. ¿Quién tiene más abiertas o cerradas sus fronteras? ¿Quién debe cambiar su sistema de protección? ¿Cuál es más agresivo? ¿Dónde está la "fortaleza" que cierra sus muros al resto del mundo?

Pero es que un análisis un poco más detallado demuestra que la CE importa casi el 5 por 100 del comercio mundial en cereales, carne de porcino y de aves; entre el 5 y el 10 por 100 en azúcar, mantequilla, carne de bovino y huevos y más del 10 por 100 en semillas oleaginosas, vino y quesos, compitiendo con sus propias producciones. Y lo que es más significativo el 52 por 100 de las importaciones agrícolas de la CE proceden del mediterráneo sur, países ACP, países del Este y América Latina, es decir países en desarrollo. Por el contrario las importaciones de EE.UU. son básicamente las que no compiten con el "grueso" de su agricultura y así nos encontramos que un 40 por 100 de sus importaciones lo son en productos tropicales que EE.UU. no produce, como banano, café, cacao, frutas tropicales, etcétera.

d) Nuevas tesis agrarias.

La última razón es sólo para iniciados. Quienes conocemos los cambios habidos en la CE, sabemos de la ocupación de centros de poder por personas vinculadas a países y escuelas de pensamiento cuyos principios dominantes en política agraria eran agriculturas de gran superficie, cuyas explotaciones familiares multiplican por 10 en dimensión a las nuestras o duplican nuestros rendimientos y que son apoyados por primas compensatorias de precios y grandes operaciones de créditos, así como una férrea protección en frontera mediante contingentes. Al amparo de esas filosofías, y con una escasa resistencia de los negociadores mediterráneos, que llevan años con una estrategia basada en la "no-estrategia propia", el hilo conductor ha pasado de producir a arrancar, de crecer a bonsaizar la agricultura, de crear empleo a destruirlo, ofreciendo a cambio soluciones del todo inadecuadas.

IV. Efectos de la nueva PAC

Llevamos unos años viviendo bajo el "paraguas" de una nueva política agraria impuesta desde la CE. Un paraguas que, a juzgar por sus efectos, parece que nos lo dan cuando luce el sol y nos lo retiran cuando llueve. Así no es de extrañar que la encuesta del CIS de noviembre, ya mencionada, revele que los españoles sitúan en el quinto lugar de los problemas de la vida nacional la "agricultura y la ganadería" y que un 57 por 100 de ellos afirme que el sector ha "empeorado" en la década socialista.

Esta nueva PAC, la nueva política que nos impone la CE, pero que nuestros negociadores allí han aceptado, parte de considerar la producción como un mal. Y ello cuando está demostrado que a nivel mundial la cantidad de alimentos obtenidos es todavía insuficiente para alimentar la población mundial, cuando los niveles de producción en países del Este están cayendo en los últimos años, por falta de mercado y de capacidad adquisitiva, y cuando EE.UU. fuerza sus producciones para luego practicar políticas geostratégicas de ayuda alimentaria.

La CE nos propone -o mejor, nos impone- un sistema nuevo. En él los agricultores producen y venden a precios cada año más bajos y perciben una renta compensatoria directamente de la CE en forma de subvención. Al tiempo los mercados se abren a una todavía mayor competencia exterior de países terceros. Junto con ello se ofrecen ayudas para la reforestación de tierras, cuya financiación es compartida entre la CE y la Administración nacional. Todo ello está produciendo efectos muy singulares. Veamos algunos.

Los precios caen. Es indudable. El trigo, la uva, la almendra, los cítricos, la patata, etcétera, se pagan hoy a precios inferiores a los de hace 4-6 años. Pero, en cambio, los precios de algunos medios de producción no han hecho sino aumentar. El gasóleo agrícola, no por razones de coste (el dólar y el precio del barril han bajado respecto a hace una década), sino por la voracidad fiscal. La energía eléctrica, en gran parte derivada de térmicas,

igual. Y aún sube más cuando nos cargan la amortización de la moratoria nuclear con el cierre anticipado de instalaciones. Los tipos de interés son más caros que en el resto de Europa. La accesibilidad al crédito más compleja. La carga fiscal mayor. ¿Dónde está entonces el mercado único? Queríamos y queremos comunidad europea, pero bajo las mismas reglas, no con iguales o peores situaciones para la venta de nuestros productos y también con peores condiciones para cuanto representan costes de explotación.

En razón de todo ello la rentabilidad real de las explotaciones españolas, según la CE, ha caído. Pero no necesitábamos que nos lo dijera la CE. La fiebre se nota con el termómetro, pero también poniéndose la mano en la frente, como todo el mundo sabe. Pues bien, el termómetro de la rentabilidad de un valor sea mueble o inmueble, lo da su precio y los precios de la tierra en España lo acusan claramente. Hoy muchas tierras agrícolas productivas en España han visto reducida a menos de la mitad sus valores, mientras se revalorizan las fincas de ocio (caza). En Valencia una hanegada de naranjos que valía hace 5-6 años casi el millón de pesetas (las normales alrededor de 800.000 ptas) hoy no tienen comprador y si existe no superan las 400.000 pts. Los viñedos se han reducido en 1/3; los almendros algo más, y así sucesivamente. El patrimonio agrícola vale menos. Los agricultores creían tener en sus tierras "la hucha" donde capitalizaban sus esfuerzos y adversidades ven ahora, con ira, con profunda desesperación lo inútil de sus sacrificios. Y además sus impuestos de naturaleza real no bajan, sino suben. ¡Paradojas de la hacienda pública!

Pero los comunitarios nos dicen que han creado para compensar tales caídas de renta las ayudas directas. Hoy están implantadas en diversos productos. Pero ni su cuantía, en algunos casos, está asegurada, ni algunos reglamentos definen el tiempo en que la ayuda subsistirá. ¿Cómo se puede invertir en tales condiciones? ¿Qué empresario o agricultor avisado modernizará su explotación si desconoce cuál será su horizonte de trabajo futuro? ¿Acaso es seguro que la CE mantenga igual nivel de subvenciones en épocas de crisis económicas nacionales y por tanto con limitaciones presupuestarias?

Por otra parte se prima para reducir producciones. Las primas a la eutanasia productiva para regular la oferta, que hoy afectan al viñedo y a las vacas de leche, son atractivas. Están bien calculadas y como están fijadas por la CE y el Gobierno español no ha podido reducirlas -ya hablaremos de esto más adelante- los agricultores y ganaderos las solicitan. Pero resulta que en muchos países de la CE tal ayuda es superior a la española y además está excluida de su declaración de renta del año. Aquí pese a las consultas ésta es una cuestión no resuelta. ¿Tendrán los agricultores que han arrancado sus viñedos, o sacrificado su reato, que pagar más tarde el 30-56 por 100 de sus ingresos a la Hacienda? Puede que en tal caso, jamás hubieran realizado tal destrucción que, bromas a parte, para un agricultor o ganadero supone un dolor afectivo difícil de comprender para quien no quiera entender el sistema de valores que rige en cualquier sociedad rural.

Pero tales arranques o sacrificios tienen también consecuencias humanas en el ámbito laboral. Por cada hectárea de viñedo arrancado, con cada vaca sacrificada, por cada hectárea de cereal acogida al set-aside, desaparecen jornales, disminuyen los ingresos rurales, aumenta el paro. Se calcula que al ritmo actual España lanzará en los próximos cuatro años

más de 800.000 agricultores al paro. ¿Podemos permitirnoslo? ¿Debemos permitirlo? Ello sin contar con que el abandono de la actividad implica el abandono de las compras de factores de producción abonos, maquinaria, fitosanitarios, piensos, vacunas, etcétera, lo que también daña el tejido industrial que vende a la agricultura.

Pero, naturalmente, para obtener tales ayudas, las de renta o las de destrucción de capital, hay que justificarlas. Y aquí viene otro problema: la burocratización de la agricultura. Cualquier ayuda requiere infinidad de complejos formularios que deben ser rellenados con toda precisión y pulcritud, con aportación de datos exactos en hectáreas, áreas y a veces centiáreas, con indicación de polígonos y número de la parcela catastral, etc., para recibir una ayuda que, casi siempre, se retrasa grandemente en cuanto a la fecha de su percepción. Conozco empresarios agrarios grandes que hoy dedican una sola persona al cumplimiento y seguimiento del papeleo comunitario, porque la subvención se ha convertido en la fuente principal de ingresos de la explotación. Pero ¿qué puede hacer el pequeño agricultor o ganadero? ¿No es esto un sinsentido? Si la PAC era ya incomprensible, ¿no resulta esto injustificable?

¿Qué consecuencias acarreará tal política sobre nuestras explotaciones? Resulta evidente que las más pequeñas sobrevivirán gracias a la subvención. Pero serán a partir de ahora una nueva clase de pensionistas, de pasivos agrarios, cuya dependencia del "cheque comunitario" será decisiva. Para ellos lo importante será cobrar la ayuda. Desde luego nunca serán las explotaciones familiares de Canadá o EE.UU., por falta de dimensión, tecnología y formación. Las más grandes explotaciones, que además tengan buenos rendimientos y una adecuada estructura de costes, lograrán sobrevivir con precios más bajos y con un mercado cada vez más abierto y más duro. Pero no hay que equivocarse, éstas dotadas de cuadros y tecnología, forzarán sus producciones, por lo que no cabe esperar una reducción sustantiva de las mismas. Las explotaciones intermedias -que son las más- con escasa subvención e inadecuada estructura tenderán a desaparecer. Se habrá consolidado un trágico modelo dual.

Pero además en algunos casos la apertura de fronteras a mercancías procedentes de países con estructuras de producción menos ecológicas o más intensivas en mano de obra no amparada por un sistema completo de seguridad social, permitirá practicar en nuestro mercado precios de dumping, sin que existan -hoy al menos- aranceles que equivalgan al "dumping social" o al "dumping ecológico" practicado. ¿Van a seguir España y la CE cerrando los ojos a esta realidad? Los riesgos los tenemos cerca, y se llaman: naranjas o tomates de Marruecos, oliva de Túnez o Argelia, espárragos de Perú, etc. Dicen al tiempo que conservan la "preferencia comunitaria" pero... ¿Dónde está la mencionada preferencia en el sector de frutos secos tan esencial para la Comunidad Valenciana, si la frontera no tiene defensa alguna? ¿Dónde va a estar la preferencia comunitaria en los cítricos con las pretensiones de Francia de convertir a Marruecos en un "socio comunitario"?

Por último las ayudas estructurales de la CE deben ser cofinanciadas por el Gobierno español. Son ayudas de gran trascendencia, que requieren para ser operativas que la Administración española complemente con su aportación los fondos recibidos desde Bruselas. Pues bien sorprendentemente, aquí donde la generosidad de las autoridades debía ser mayor

-al fin y al cabo sólo financia una parte-, la cicatería ha sido la norma. Pueden mostrarse infinidad de casos en que el Gobierno español ha fijado la ayuda española muy por debajo del límite máximo previsto en la norma comunitaria. El último corresponde a la reforestación que la CE pretende se lleve a cabo, no sólo por razones medioambientales, sino también para dar adecuado uso a las tierras abandonadas en programas de arranque o abandono.

Resulta incomprensible que en una ayuda como ésta se sea cicatero, fijándola en un nivel próximo al 40 por 100 de la posible, tras haber sido tan dilapidador en tantas otras cosas (AVE, EXPO, reconversión de sectores industriales o químicos, etc.). Aquí el objetivo es reforestar. Esta es una política que España debe aprovechar en su totalidad. Que debe usarse con toda su intensidad, para reponer el tejido forestal perdido por los incendios. Para ello parece lógico establecer la ayuda en los topes máximos y dar prioridad en ellas a quien abandone cultivos o producciones, ya que, de no hacerse así, sus tierras acabarán en erial. Ello fomentará una silvicultura naciente, dará trabajo al sector de viveristas y a largo plazo mejorará las condiciones de humedad y pluviometría de nuestra reseca geografía. Pues todo lo contrario. Las ayudas parece se están fijando en cifras menores de la mitad de las permitidas.

Frente a todo ello se argumenta que gracias a la CE entran en España más de 500.000 millones de pesetas, unos 80.000 para modernización de explotaciones y el resto para mercados. Pero ¿cuánto representa la caída de precios y de producciones habida? Parece que en el vacuno la reducción de producción ya operada en virtud de las cuotas y del sacrificio de vacas, se estima en 1 millón de Tm, es decir, 30.000.000.000 de pesetas. ¿Compensa realmente?

V. Un factor externo: las negociaciones del GATT

Pero junto a la nueva PAC otro factor externo amenaza con alterar el equilibrio ya inestable de nuestra economía agraria, me refiero a la influencia del pre-acuerdo de Blair House entre EE.UU. y la CE sobre productos agrarios, en el marco de la Ronda Uruguay. En él late el ya viejo debate ideológico libertad-proteccionismo agrario del que encontramos ejemplos brillantes en la literatura económica de los dos últimos siglos. Pero las mejores tesis antiproteccionistas no han impedido la práctica de un cierto grado de protección, basado especialmente en la especificidad de los procesos de producción agrarios frente a los industriales y la imposibilidad de igualar las condiciones productivas entre tierras y climas diferentes.

Ahora cuando se discute sobre Blair House (con bastante ligereza, por cierto), y durante los últimos 7 años desde que en 1986 comenzara la Ronda Uruguay, la habilidad divulgadora de EE.UU. ha hecho parecer que su posición en las negociaciones del GATT, y más concretamente en el llamado acuerdo de Blair House, se debe exclusivamente a su lucha como esforzado paladín en favor de la libertad económica y de los intercambios agrícolas en el mundo, frente a la obstinación proteccionista de Francia y de la CE. De ahí que, siendo

éste un mundo que camina hoy, más aún desde la caída del muro de Berlín, por sendas no intervencionistas y bajo principios liberales, la batalla psicológica esté ganada *ab initio* por los EE.UU.

Pero las cosas no son tan simples en esta materia. Las palabras ocultan una realidad que, en lo que atañe a la producción y el comercio agrícola, es bien distinta. Desde luego, la CE no disfruta del patrimonio del proteccionismo agrario. ¡En absoluto! EE.UU. protege fuertemente a su agricultura y ganadería. Sus organizaciones agrarias son duras y dinámicas en la batalla política. En su estructura social "lo rural", tan íntimamente unido a "lo agrario", merece una especial consideración. Y no puede decirse alegremente, al menos con fundamento, que la agricultura de la CE está muy protegida mientras que la de EE.UU. opera en un marco de libertad total y escasa o nula protección. Ahí están los controles de oferta, la fijación de precios oficiales, la financiación a través de la CCC, los pagos para compensar precios, etc., como ejemplo tozudo de lo contrario. Como ha demostrado el profesor Fernández de Navarrete el gasto público en la agricultura USA se ha multiplicado por 11 entre 1950-54 y 1980-82 y su peso en el presupuesto federal es muy superior al del sector en el PIB.

Por otro lado, de conformidad con los estudios realizados por la OCDE, las ayudas recibidas por las agriculturas americana y europeas son, más o menos, similares. Ciertamente es que uno puede hacer juegos malabares estadísticos calculando tales ayudas por hectárea, por activo agrario, en proporción al PIB, etc., pero el resultado es siempre el mismo. La cuantía de la protección así medida no es tan diferente. Lo que difiere realmente es el sistema de protección. Allí, en EE.UU., las ayudas son directas a los agricultores, el sistema de *deficiency payments* y la CCC prestan su más decidido apoyo en favor de granjeros y agricultores norteamericanos. Aquí, por el contrario, el sistema protegía en frontera, mediante un mecanismo de *prelevements*, o exacciones variables en frontera, que permitían aislar los precios interiores de los del mercado internacional, logrando así el célebre objetivo de la "preferencia comunitaria" derivado del Tratado de Roma.

Pero la protección norteamericana tiene, además, la ventaja para sus agricultores -y el inconveniente para los demás- que es sumamente arbitrista, basada en cuotas, precios de entrada, trámites burocráticos o exigencias sanitarias discrecionales. Incluso el presidente goza de facultades para imponer tarifas arancelarias o elevar las existentes cuando la importación de algún producto amenaza la rentabilidad de determinadas explotaciones agrarias. Con ello ha logrado que sus importaciones, en un 40 por 100 sean de productos no competitivos con su propia agricultura, como bananas, café, etcétera.

Por ello hemos llegado a un pre-acuerdo de Blair House, que no defiende tanto la libertad de comercio agrario "para todos" cuánto que entorpece aquellas exportaciones comunitarias que pueden perjudicar a las de EE.UU. y que, además, obliga a abrir el mercado de la CE sin establecer medidas simétricas sobre el mercado norteamericano. Blair House no es una obra de la libertad de comercio mundial. Es el culmen de la protección norteamericana para sus productos agrarios, muy amenazados desde hace años en los mercados mundiales por su competencia europea.

Y por eso esta batalla comercial está polarizada entre EE.UU. y la CE pese a que la negociación de los temas agrarios del GATT no sólo conciernen a EE.UU. y a la CE, pues afectan y mucho a Japón, al Grupo Cairns (Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Argentina, etc.) a los países en desarrollo. La partida hoy se juega entre los grandes grupos exportadores agrarios del mundo: EE.UU. y la CE. Con una diferencia singular entre ellos: que EE.UU. exporta más, mucho más de lo que importa (21.000 M. de \$) y la CE importa más, mucho más, de lo que exporta (20.800 m. de ecus).

Y dado que uno de los negociadores -EE.UU.- va imponiendo poco a poco sus criterios, estamos en presencia de un acuerdo asimétrico, que prácticamente sólo establece obligaciones para la agricultura y el comercio CE, pero que en nada altera a EE.UU. Rompe, además, la nueva PAC por cuanto -como ha venido defendiendo Francia y ha reconocido recientemente la Comisión- va más allá de la PAC recientemente reformada. Y lo que es peor acarreará a la CE costes mucho mayores si quiere mantener un mínimo de tejido agrario-rural en los Estados miembros.

¿Pero de qué hablamos cuando nos referimos a Blair House? ¿Qué implica su aprobación para la agricultura europea y española? Los compromisos fundamentales de Blair House son los siguientes:

- a) Reducción del apoyo interno respecto a 1986/88 en un 20 por 100.
- b) Eliminación del sistema de protección variable en frontera (*prevelements*) de la CE que se convierte en un sistema de protección mediante tarifas fijas, las cuales se establecen ahora y se reducen, posteriormente durante 6 años, en un 36 por 100.
- c) Obligación -para la CE también- de reducir sus exportaciones subvencionadas directamente, en un 21 por 100 en volumen, por producto sobre el nivel de 1986/90 y en un 36 por 100 los recursos aplicados a tal fin, versus 1991-92.
- d) Fijación de un derecho de penetración automático al territorio CE de un 3-5 por 100, por producto o grupos de productos, para países terceros.
- e) Exigencia de un cambio del actual sistema de ayudas, desde el procedimiento actual, vía precios, a otro de ayudas directas.
- f) Fijación de un contingente para la superficie productiva de oleaginosas en la CE con un nivel de 5.1 millones de has. Y finalmente.
- g) Establecimiento de una llamada "cláusula de paz" por un período de seis años, en virtud del cual durante este período EE.UU. no puede reclamar frente al sistema de ayudas directas de la CE.

¿Qué consecuencias globales tendrán estos acuerdos sobre la CE? En primer lugar la CE pierde su autonomía para ordenar un sector que da empleo a más de 8 millones de

personas, un 6,2 de la población activa, que aporta un 3 por 100 del PIB así como un 8,5 por 100 y un 11,5 por 100 respectivamente, de las exportaciones e importaciones comunitarias. Un sector que proporciona la base para el mantenimiento de un tejido rural que es el sustrato de la ordenación integrada del territorio y que, a su vez, es el pilar de una potente industria agro-alimentaria.

En segundo lugar, la reducción del 20 por 100 de las ayudas directas, por su propia naturaleza, exceptúa a las ayudas de "deficiency payments" norteamericanas, que podrán incluso aumentar sus pagos compensatorios y bajar o aumentar el "loan rate" según les convenga. En la CE el cambio en el sistema de ayudas ya ha comenzado a implantarse, pero naturalmente está acarreando un efecto no deseado cual es el mayor coste progresivo, de la PAC. Se quería una PAC que participara menos en el presupuesto CE y con la nueva PAC y con este acuerdo, si se firma sin cambios sustanciales, se habrá generado una máquina infernal de gasto si la CE quiere seguir manteniendo la renta de sus agricultores y ganaderos.

En tercer lugar la "tarificación" acabará con el principio de la "preferencia comunitaria" -clave del arco del espectacular desarrollo agrario de la CE en las tres últimas décadas- y elevará considerablemente la cifra de importaciones agrarias. A ello se añadirán más importaciones de productos de terceros países en virtud de la cláusula automática del 3-5 por 100. La agricultura europea, que por razón de su estructura y condiciones no pueda competir con tales importaciones se verá obligada a desaparecer dañando el tejido rural- o a ser subvencionada para subsistir- incrementando así, aún más, el gasto agrícola de la CE.

Pero además la reducción de las cifras de exportación, línea tarifaria por línea tarifaria, obligará a que las exportaciones europeas de carne bovina o porcina, vino de mesa, cereales, aceite de oliva, frutas y hortalizas, etc., descendan obligatoriamente, cualesquiera que sean las condiciones del mercado (hambres, penurias, sequías, monzones, mercado de la CEI) de aquí al 2000. Se estima que tales reducciones serán de un 32-38 por 100 para cereales, arroz, carne de vacuno; un 40 por 100 para carne de porcino y aves, y alrededor del 20-25 por 100 para azúcar, huevos y productos lácteos. Además las cuotas de lácteos deberán disminuir hasta un nivel de 3,7 por 100 para equilibrar la oferta.

El efecto conjunto de tales disposiciones, más importaciones con una reducción obligatoria de las exportaciones, será evidentemente un notable crecimiento de los excedentes agrarios de la CE, ahora, cuando ya comenzaban a disciplinarse, con el consiguiente gasto para compensar a los agricultores en sus caídas de producción y rentas. Ello llevará aparejado, sin duda, como única solución programas de destrucción de capital o abandono de superficies productivas, con el consiguiente incremento de gasto del FEOGA.

En cuarto lugar, la fijación de un contingente de "producción" de oleaginosas sólo para la CE es algo absolutamente sorprendente e inaceptable. ¿Por qué la CE no ha exigido un contingente de producción de vino, tabaco, algodón o maíz a EE.UU. en justa reciprocidad? ¿Dónde está la simetría de este acuerdo?

Y, por fin, está la "cláusula de paz". Su propio nombre indica lo que ocurrirá al término de los seis años de su vigencia: comenzará una nueva guerra de EE.UU. frente a la CE. Esta cláusula es absolutamente inadmisibile. Y así vienen exigiendo su desaparición diversos estados miembros.

En resumen, si este desaguisado se perpetra -y es misión de nuestros gobernantes impedirlo con coraje y decisión sin ambigüedades ni posiciones contradictorias, como hasta ahora- se habrá otorgado a EE.UU. la batuta en el concierto agrario internacional, el "arma agrícola" sólo estará en sus manos; la CE habrá perdido su autonomía en esta materia y por lo que hace a España, nuestra agricultura sufrirá un fuerte impacto, pues no tiene condiciones ni de suelo ni de clima, salvo escasas comarcas españolas, para operar en un marco de fuerte competencia.

No hay que olvidar que desde 1986, la agricultura española se ha visto sometida a una sucesión de traumas que la han alejado de la idea de que los agricultores y ganaderos "con la CE vivirían mejor". A un Tratado de Adhesión poco favorable a los intereses agrarios, le sucedió el Acta Unica Europea, más tarde la nueva PAC y ahora parece que viene Blair House. La nueva PAC ya había reglamentado diversos sectores agrarios, los continentales, pero aún quedan por regular los mediterráneos. En aquellos se cambió el sistema de apoyo. En estos -vino, aceite de oliva, frutas y hortalizas, arroz- el impacto de Blair House será grave si no se alteran sus actuales sistemas de apoyo, transformándolos en ayudas directas, como ya se ha hecho en otros.

De no hacerse así, además de la deslocalización de producciones agrarias que se originará, numerosas regiones agrarias españolas no podrán sobrevivir en tales condiciones, ayunas de agricultura y hambrientas de industrias que no les llegan; numerosos pueblos desaparecerán, las tierras abandonadas, los baldíos, crecerán; el despoblamiento de la España interior -viejo temor de la España del XIX- se habrá consumado.

VI. Los márgenes propios de libertad

Lo anterior puede conducir a pensar lo que ya muchos piensan: que la culpa de cuánto acontece es de Bruselas. ¡Nada más lejos de mi pensamiento! Lo que ocurre es responsabilidad, siempre, del negociador español, por no haber defendido con suficiente fuerza, argumentos, capacidad de convencimiento o con su propia dimisión, in extremis, los intereses nacionales que tienen encomendados.

Pero además, la política agraria es la suma de la PAC que se decide en Bruselas y medidas nacionales, que se deciden en Madrid. Y estas últimas han brillado por su ausencia. En el último decenio tan sólo una ley agraria han aprobado las Cortes Españolas. La ley de liberalización del comercio cerealístico, ley 16/84 de 29 de mayo. Cuando se afirma tan reiteradamente por todos los responsables de la agricultura en este período su voluntad de cambiar las estructuras agrarias, hay que afirmar igualmente, que poco o nada se ha hecho

en esa dirección. No quiero decir que las estructuras no hayan cambiado, sino que lo han hecho a impulso de la desgracia no en razón de los apoyos recibidos.

Entre los "márgenes de libertad" aludidos podrían citarse, al menos, los siguientes:

a) Precios de *inputs*.

Ninguna razón tiene que el gasóleo agrario se pague más caro en España que en el resto de la CE, salvo la voracidad fiscal de nuestra hacienda pública. Por otra parte la energía eléctrica es hoy más cara en España que en Francia. Queremos competir con cultivos de huerta y riego (horto-frutícolas, remolacha, maíz, etc.). ¿Cómo hacerlo si no es con energía eléctrica en un país en que el riego es necesariamente artificial, y normalmente elevándolo de pozo, en profundidades cercanas o superiores a los 100 m?

b) Seguros agrarios.

Existe un amplio margen en el manejo de primas y riesgos asegurados.

c) Arrendamientos rústicos.

La actual ley de arrendamientos rústicos data de 1981. Fue elaborada por un gobierno de UCD (yo era el ministro a la sazón) y se perfeccionó con aportaciones de todos los partidos, en particular del PSOE. El resultado fue una ley adaptada a una agricultura productivista, que era la existente en aquellos años y era el modelo de Europa. Sin embargo, la nueva PAC está expulsando población agraria y eliminando tierras y capital productivo. Se pretende en esa situación que la dimensión de las explotaciones aumente rápidamente por la vía de la compra o arrendamiento de las tierras que abandonan sus propietarios. En tan nueva situación es absolutamente necesario modificar la LAR de 1981. Pero no de un modo tímido, sino radicalmente. Contratos con períodos mínimos (no más de 34 años), opción a contratos anuales en cultivos anuales, cláusulas de revisión voluntarias, indiciación no necesariamente referenciada por índices agrarios, eliminación de la figura del agricultor profesional (se puede no ser profesional hoy y serlo en virtud de la dimensión lograda con el arrendamiento), etcétera.

d) Financiación agraria.

La integración del BCA en Argentario y la progresiva modificación de su actividad ha hecho abandonar al Banco su vieja y eficaz función de órgano al servicio de la financiación agraria. Otros países europeos tienen instrumentos de financiación propios. Aquí también deberían reforzarse.

e) Cofinanciación de medidas CEE.

Numerosas medidas de apoyo a la agricultura española provienen de Bruselas. Su financiación depende en parte (50-75 por 100) del FEOGA y en el resto (50-25 por 100) de

la financiación nacional. La CEE pone límites superiores, topes, a la ayuda por unidad concedida (por ha, por vaca, etc.) pero es el Gobierno español quién fija el límite real a aplicar. Pues bien, en general, las ayudas son "cicateras", la cuantía real a aplicar en España se sitúa bien por debajo del límite superior establecido por la CE. ¿Por qué? Obviamente por razón de gasto. ¿Tiene sentido que aquí sean sólo "microeconómicas" cuando las ayudas a los sectores industriales en reestructuración y a las empresas públicas han sido "macroeconómicas"?

VII. Conclusiones

Es hora de conclusiones. El Tratado de Adhesión es ya historia. Sus efectos están ahí. Pero el gran y negativo cambio en nuestra agricultura está viniendo de una competencia interna de la CE que se esperaba, sin ninguna de las ventajas previstas, porque la PAC deseada ha sido cambiada por otra frente a la que se debió argumentar en contra. Se aceptó, por ignorancia o por ser más converso-europeo que nadie, y ahora lo pagamos.

El GATT (Blair House) y la nueva política agraria de la CE camina en una dirección, con unas orientaciones no favorables a nuestra economía agraria. De seguir por ese camino, desaparecerá una buena parte de nuestra agricultura sin ser sustituida por otra mejor. Tan sólo el recurso de la reforestación -si se alteran los medios hoy previstos- será un tímido sustitutivo. Que a la agricultura española le sobran agricultores es evidente. Pero no le sobra agricultura. Y, ¿"cuánta agricultura" quedará al término de este proceso? No pretendo que se diga No a la Comunidad. Al contrario. Pero hay que decir No a ciertos planteamientos de la nueva PAC y del GATT. Hay que advertir, alertar del desaguizado que se está cometiendo (yo llevo haciéndolo en solitario desde hace más de cinco años). Conviene un período de reflexión para estudiar el efecto que inducen las reglamentaciones modificadas y ya sometidas a los principios de la nueva PAC. Pero no se debe profundizar en esta línea con los sectores "mediterráneos" que todavía mantienen organizaciones comunes de mercado no modificadas por la nueva PAC. A España sólo le queda hoy defender la "preferencia comunitaria". En todo, pero sobre todo en los productos mediterráneos. Y ésta debería ser nuestra respuesta.

Bibliografía

Bergmann, D.: *La politique agricole commune: crises et remèdes*. Economie Rurale", 1891.

CCE: *Reflexions sur la politique agricole commune*. COM (80) 800 f.

CCE: *El futuro del mundo rural*. COM (88) 501 f.(1988).

CCE: *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión.* COM (91). 100 final (1991).

Chambres d'Agriculture - Les negociations commerciales internationales. N.O 807 (1993).

Fernández de Navarrete, D.: *La política de precios agrarios de la Comunidad Económica Europea y su financiación.* Inst. estudios fiscales (1979).

Fernández de Navarrete, D.: *El modelo agrario de EE.UU. (algunas características del mercado).* ICE (1989).

García Azcárate, T.: *Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común.* PALAU, 14 (1991).

García Azcárate, T.: *En torno a la reforma de la PAC: contribución a un debate necesario.* Zaragoza (1992).

Lamo de Espinosa, J.: *Reflexiones críticas sobre la nueva PAC.* Rev. estudios agrosociales. número 156 (1991).

Lamo de Espinosa, J.: *La política de precios y subvenciones en la agricultura.* Noticias CEE. número 41 (1988).

OCDE: *Agricultural policy reforms and public goods. Working Party on Agricultural Policies and Markets.* AGR/CA/APM (91) 5 (1991).